

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2000**

04 - 2 Sagsbehandling, herunder partshøringspligt, ved ansøgning om flytning af barn til et andet fritidshjem.

En kommune, K, blev kritiseret for ikke at have partshørt en borger, som søgte et barn flyttet til et andet fritidshjem i kommunen, over et notat udarbejdet af kommunens pædagogiske konsulent om forløbet af barnets hidtidige adfærd på fritidshjemmet.

Kommunen blev samtidig kritiseret for at have givet ukorrekt klagevejledning om klageadgang inden for kommunen i henhold til et cirkulære fra Direktoratet for Sociale Anliggender om børns optagelse i kommunale daginstitutioner. Ombudsmanden anmodede i den forbindelse direktoratet om at oplyse, hvad det gav anledning til, at cirkulæret, for så vidt angår klagebestemmelserne, ikke havde lovhjælp.

Kommunen blev endelig kritiseret for, at kommunens pædagogiske konsulent, som havde udarbejdet indstillingen til kommunens visitationsudvalg, havde underskrevet afslaget på den pågældende ansøgning. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at det følger af god forvaltningsskik, at kommunen skal optræde på en måde, som ikke kan give borgerne anledning til tvivl om forvaltningspersonnellets habilitet. (J. nr. 11.24.20.7./44-96)

A klagede over en række forhold i K kommunes behandling af en ansøgning om overflytning af A's plejesøn X fra fritidshjemmet F1 til fritidshjemmet F2.

Da en vurdering af nogle af klagepunkterne i klagen forudsatte en stilningtagen til et af kommunen meddelt afslag på ansøgningen, som var under rekurs, meddelte jeg jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 3, kommunen, at alene følgende punkter i klagen ville blive undersøgt:

“Manglende partshøring, sagsbehandlingslovens § 19:

Klagens side 1, pkt. 1 og 2.

Inhabilitet i Visitationsudvalget, sagsbehandlingslovens § 3:

Klagens side 1, pkt. 6.

Tilsidesættelse af en parts ret til at afgive udtalelse til sagen, sagsbehandlingslovens § 21:

Side 1, forinden og side 2, foroven, pkt. 1.

Manglende besvarelse af ansøgning om aktindsigt, sagsbehandlingslovens § 9 og §16, stk. 2:

Klagens side 2, pkt. 1 b.

...”

A rettede herefter personlig henvendelse på mit kontor og udleverede en kopi af et brev, som han havde modtaget fra kommunen.

Det hedder i brevet:

“I Jeres brev af 28.04.96 beder I om at få defineret værgebegrebet og rollen som plejeforældre.

...

Jeres klage over sagsbehandlingen i socialforvaltningen videregives til Direktoratet for sociale anliggender og arbejdsmarked, da de skal tage stilling i dette spørgsmål.”

Den 20. februar 1997 skrev jeg til Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked:

“Den 11. september 1996 meddelte K kommune i et høringssvar hertil (vedlagt i kopi), at kommunen havde oversendt klagen over kommunens sagsbehandling til Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked.

I fortsættelse af flere mundtlige drøftelser mellem Direktøren og undertegnede, skal jeg herved anmode om en snarlig tilbagemelding på spørgsmålet om, hvorvidt Direktoratet forventer at foretage yderligere i forhold til kommunens sagsbehandling.

...”

Den 10. marts 1997 traf Det Sociale Ankenævn afgørelse i sagen om A's plejesøns fritidshjemsforhold.

Det hedder i ankenævnets afgørelse om dette spørgsmål:

“K kommunalbestyrelses afgørelse af 25. marts 1996 ændres.

Ankenævnet finder bla. på grund af Deres plejebarns alder og udvikling, at der af socialpædagogiske årsager er behov for at han overflyttes til fritidshjemmet F2.

...

Redegørelse.

A har den 21. april 1996 klaget over, at kommunalbestyrelsen i K Kommune den 25. marts 1996 har afslået deres ansøgning om overflytning af plejebarnet X fra fritidshjemmet F1 til fritidshjemmet F2.

...

Vedr. overflytning til fritidshjemmet F2.

Den 21. september 1995 ansøgte A visitationsudvalget i K kommune om overflytning af X fra fritidshjemmet F1 til fritidshjemmet F2.

...

Den 9. november 1995 uddyber plejeforældrene baggrunden for deres ansøgning

... K kommune indhentede i den anledning en udtalelse fra fritidshjemmet F1. I udtalelsen af 2. oktober 1995, ..., fremgår det, at fritidshjemmet ikke kan anbefale en overflytning.

Til brug for behandlingen af ansøgning har pædagogisk konsulent P den 15. november 1995 udarbejdet en rapport efter besøg i fritidshjemmet F1 og fritidshjemmet F2.

...

Plejeforældrene kommenterede den 17. december 1995 denne rapport. ...

Visitationsudvalget afslog den 10. januar 1996 plejeforældrenes ansøgning om overflytning til Fritidshjemmet F2, idet udvalget ikke fandt, at en overflytning var begrundet i særlige socialpædagogiske behov, som kunne true barnets udvikling. Visitationsudvalget gør samtidig opmærksom på muligheden for at få barnet skrevet op til en ønskeoverflytning.

Denne afgørelse påklagede A til socialudvalget. Plejeforældrenes klage af 30. januar 1996 vedlægges som bilag 6.

Socialudvalget stadfæstede den 8. februar visitationsudvalgets afgørelse med den grundelse, at der ikke i barnets situation var forhold, der berettiger til overflyttelse til en anden institution. Socialudvalget henviser herved tillige til muligheden for opskrivning til ønskeoverflytning.

Denne afgørelse påklages til kommunalbestyrelsen, der den 25. marts 1996 stadfæster socialudvalgets afgørelse med samme begrundelse.

Lovgrundlag:

Landstingsforordning nr. 9 af 30. oktober 1992 om hjælp til børn og unge:

“§ 30. Daginstitutioner for børn og unge kan oprettes og drives af kommunerne.

.....

Stk. 3. Landsstyret fastsætter retningslinier for institutionernes oprettelse, indretning, ledelse og drift og fører gennem Socialdirektoratet almindeligt og pædagogisk tilsyn med institutionerne.”

Socialdirektoratet har ved cirkulære nr. 129 af 11. december 1978 fastsat retningslinier for børns optagelse i kommunale daginstitutioner/dagpleje.

I cirkulærets § 8 er der fastsat en prioritering for visitationsudvalgets udvælgelse af børn til optagelse i en daginstitution. Første prioritet til optagelse i en daginstitution har således “Børn som af det sociale udvalg indstilles til optagelse på grund af særlige socialpædagogiske behov eller andre forhold, som kan true barnets udvikling.”

Ved brev af 29. april 1997 meddelte A mig, at klagen af 30. januar 1996 tilbagekaldtes delvist, således, at man fortsat ønskede min behandling af følgende forhold:

“Manglende partshøring, sagsbehandlingslovens § 19:

Klagens side 1, pkt. 1 og 2.

Inhabiliteret i Visitationsudvalget, sagsbehandlingslovens § 3:

Klagens side 1, pkt. 6.”

Klagen er på de pågældende punkter formuleret således:

“Først og fremmest er der det notat fra P fra 15.11.95. I vores brev fra den 17.12.95, har vi gjort rede for vores opfattelse af det notat.

Vi vil gerne have svar på følgende:

Er det en almindelig og korrekt fremgangsmåde, at man ved udarbejdelse af den slags notater ...

1.... kun taler med den ene part (lederen af fritidshjem F1, ...) ?

2.... ikke hører vores synspunkter ? (vi har kun mødt P een gang. Det var d. 10/11-95. Vi blev ikke hørt, blot informeret).

...

6.... efter udarbejdelse af notatet, (som skal danne grundlag for afgørelse) deltager i selve afgørelsen (underskriver afslag fra visitationsudvalget) ?”

Den 8. januar 1998 skrev jeg således til Direktoratet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Offentlige Arbejder:

“Den 30. januar 1996 klagede A over K kommunes afgørelse af en ansøgning om overflytning af klagernes plejebarn fra et fritidshjem til et andet og over kommunens sagsbehandling i den forbindelse.

Ved brev af 28. marts 1996 anmodede jeg kommunen om en udtalelse til en række klagepunkter vedrørende kommunens sagsbehandling, som man herfra havde besluttet at realitetsbehandle, uanset, at den afgørelse som tillige var påklaget, var under rekurs i henhold til landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation.

Ved brev af 23. april 1996 udtalte kommunen sig til disse klagepunkter.

Den 11. september 1996 modtog jeg fra klagerne kopi af et brev, de havde modtaget fra kommunen, hvoraf det blandt andet fremgik, at kommunen havde fremsendt klagen over sagsbehandlingen til Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked.

Ved brev af 20. februar 1997 anmodede jeg direktoratet om at oplyse, hvorvidt man forventer at foretage yderligere i sagen.

Den 21. april 1997 modtog jeg fra klagerne kopi af en afgørelse fra Det Sociale Ankenævn, som havde givet klagerne medhold i klagen over selve afgørelsen i sagen.

Den 30. april 1997 modtog jeg fra klagerne en orientering om, at nogle af klagepunkterne var tilbagekaldt.

Da rekursbehandlingen nu er afsluttet, men klagerne over kommunens sagsbehandling fastholdes, skal jeg påny forespørge direktoratet, om man agter at behandle A's klage over K kommunes sagsbehandling, således som klagen nu fremstår, jf. vedlagte kopi af klagernes sidste henvendelse hertil."

Den 27. februar 1998 skrev direktoratet således til mig:

"Direktoratet for Sociale Anliggender modtog den 20.02 1997 en skrivelse fra Landstingets Ombudsmand, hvor der anmodes om en snarlig tilbagemelding på spørgsmålet om, hvorvidt Direktoratet forventer at foretage sig yderligere i forhold til kommunens sagsbehandling.

Den 31.07.97 sendte Direktoratet en skrivelse til K kommune og anmodede kommunen om at afgive en motiveret redegørelse for sagsbehandlingen i sagen, samt kopiorientere klagerne om skrivelsen. Direktoratet skal i den forbindelse beklage, at Landstingets Ombudsmand ikke blev orienteret herom. Direktoratets skrivelse vedlægges i kopi.

Direktoratet modtog den 08.01.98 en skrivelse fra Landstingets Ombudsmand, hvor Ombudsmanden påny forespørger Direktoratet om, man agter at behandle klagen over K kommunes sagsbehandling.

Dags dato har Direktoratet skrevet til K kommune og påny bedt om redegørelsen vedr. sagsbehandlingen. Skrivelsen vedlægges i kopi.

Direktoratet skal således overfor Ombudsmanden bekræfte, at Direktoratet er i gang med at behandle A's klage over K kommunes sagsbehandling.

Når redegørelsen foreligger, vil direktoratet tage stilling til sagen og meddele sagens udfald til såvel klagerne som Landstingets Ombudsmand.

Afslutningsvis skal Direktoratet alvorligt beklage den lange sagsbehandlingstid i Direktoratet."

Den 15. april 1998 meddelte direktoratet mig, kommunen havde svaret den 20. marts 1998.

Den 5. maj 1998 kopiorienterede direktoratet mig om et brev sendt samme dag til kommunen, hvori direktoratet bad om yderligere oplysninger.

Den 27. maj 1998 meddelte direktoratet mig, at direktoratet samme dag havde modtaget svar på sit brev af 5. maj 1998 til kommunen.

Direktoratet orienterede mig den 21. september 1998 om status i sagen, og det fremgik af orienteringen, at sagen havde været udsat, idet A den 2. juli 1998 havde meddelt direktoratet, at han ønskede at kommentere kommunens udtalelse af 27. maj 1998. Direktoratet modtog A's kommentar den 3. juli 1998.

Direktoratet havde herefter den 11. september 1998 spurgt kommunen, om kommunen ønskede at kommentere partsindlægget, hvad kommunen den 17. september 1998 meddelte, at den ikke ønskede.

Den 28. september 1998 afsluttede direktoratet sin behandling af klagen over kommunens sagsbehandling og kritiserede kommunen på en række punkter.

Direktoratets konklusioner i brevet af 28. september 1998 er følgende:

“1. Klager over sagens oplysning:

a) Der klages over, at sagsbehandleren kun talte med lederen af det ene fritidshjem “F1” og ikke har kontaktet lederen af det andet fritidshjem “F2”.

...

Direktoratet finder at det ville have været hensigtsmæssigt, hvis K Kommune havde valgt skriftligt at anmode om en udtalelse inden for et givent tidsrum, når kommunen havde besluttet at kontakte fritidshjemmet F2 med henblik på at få en kommentar/udtalelse i forbindelse med sagens behandling.

b) Der klages over, at klagerens synspunkter ikke er blevet hørt; men at klagerne udelukkende blev informeret under mødet den 10.11.95.

...

Direktoratet vurderer, at K Kommune i forbindelse med afholdelsen af dette møde har tilsidesat sin notatpligt ved ikke at tage referat af mødet eller på anden vis notere, at mødet havde fundet sted, og om der fremkom nye faktiske oplysninger under mødet.

På grund af den manglende skriftlige dokumentation af mødets afholdelse og hvad der er blevet sagt på mødet, er det ikke muligt at tage stilling til, om klagerne på mødet fremkom med nye faktiske oplysninger, som burde have indgået i vurderingsgrundlaget.

c) Der klages over, at lederen af fritidshjemmet “F1” har nægtet at læse klagerens begrundelse.

...

Direktoratet vurderer, at det i den pågældende situation er irrelevant for sagens oplysning, hvorvidt lederen af fritidshjemmet “F1” har læst klagerens begrundelse eller ej før den pågældende afgiver sin rapport med sin faglige vurdering af sagen, idet såvel rapporten som klagerens synspunkter burde indgå i beslutningsgrundlaget. Direktoratet finder derfor ikke anledning til at udtale kritik over for K Kommune vedrørende dette klagepunkt.

d) Der klages over, at sagsbehandleren ikke observerer og møder plejebarnet.

...

Det er forvaltningens pligt at sørge for at en sag er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes en afgørelse. Sagerne skal endvidere behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Det afgørende i den konkrete sag er derfor ikke, om sagsbehandleren selv har haft kontakt med barnet eller ej, men har sørget for at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og om sagen er behandlet så enkelt, hurtigt og økonomisk som mulig.

På denne baggrund finder direktoratet ikke anledning til at udtale kritik af K Kommunes sagsbehandling for så vidt angår, at sagsbehandleren ikke selv har observeret barnet.

e) Der klages over, at der i notatet konkluderes på et så løst grundlag.

...

Direktoratet skal henvise til sit svar under punkt a) og endvidere påpege, at det findes kritisabelt i forhold til en fyldestgørende oplysning af sagen, at notatet vedr. ansøgning om overflytning af plejebarnet ikke nævner klagerens argumentation og forholder sig til dette. Forud for notatets affærdigelse den 15.11.95 havde klagerne skrevet til visitationsudvalget den 9.11.95, til plejeafsnittet den 12.11.95, og der havde været afholdt møde den 11.11.95, hvor både sagsbehandleren og klagerne deltog. Hverken korrespondancen eller mødet er nævnt i notatet.

f) Der klages over at dårlig sagsbehandling i forbindelse med fraflytningen fra "...” får afgørende betydning for sagens udvikling.

...

Det er direktoratets opfattelse, at der i forhold til de punkter som klagerne nævner i deres kommentarer af 03.07.98 er sket følgende sagsbehandlingsfejl i forbindelse med overflytningen af klagernes plejebarn fra "...” til plejefamilien.

Plejebarnet bliver ikke, som det er kutyme i forbindelse med overflytninger fra børnehjem til plejefamilie, tilbudt en daginstitutionsplads i forbindelse med overflytningen, idet plejefamiliens ansøgning bliver glemt, og visitationsudvalget efterfølgende træffer afgørelse om, at der ikke foreligger særlige socialpædagogiske behov for akut pladstildeling.

I den nye afgørelse tages der ikke stilling til hvilket fritidshjem plejebarnet skal på, selvom der i den oprindelige indstilling stod, at fritidshjemspladsen skulle være på "...”.

Direktoratet finder, at K Kommune har erkendt og rettet de opståede sagsbehandlingsfejl, som vedrører at plejebarnet bliver tildelt en fritidshjemsplads (pkt. 1-3), og direktoratet har ikke yderligere kommentarer hertil.

For så vidt angår afgørelsen som klagerne modtager den 09.11.93 om tildelingen af en fritidshjemsplads uden angivelse af hvilket fritidshjem, det skal være (pkt. 4), er det Direktoratets vurdering, at visitationsudvalget burde have forholdt sig til spørgsmålet, idet indstillingen angav et bestemt fritidshjem.

Samlet konklusion vedrørende sagens oplysning:

Direktoratet finder ud fra en samlet vurdering af de ovenstående klager samt de indkomne oplysninger og bilag anledning til at komme med følgende påtale til K Kommune i forbindelse med sagens oplysning:

Direktoratet skal overfor K kommune påtale, at kommunen i denne sag ikke har levet op til de krav, der stilles til forvaltningen om, at en sag skal oplyses og afgøres på et fyldestgørende faktisk grundlag.

Direktoratet henstiller, at K Kommune i sine sagsafgørelser fremover efterlever denne forvaltningsretlige grundsætning.

Selvom det ikke er indeholdt i klagerne, ønsker Direktoratet at påpege følgende: Det fremgår af bilagsmaterialet fra klagerne, at kravene i sagsbehandlingslovens §§ 22 og 25, stk. 1 om, at afgørelser, hvor klagerne ikke gives fuldstændig medhold, skal begrundes, og at klagerne skal gives en fuldstændig klagevejledning, ikke er opfyldt.

Direktoratet henstiller, at K Kommune i sin sagsbehandling overholder sagsbehandlingslovens regler om begrundelse og klagevejledning.

2. Klage over inhabilitet.

Der klages over, at den sagsbehandler, som udarbejdede et notat til brug for visitationsudvalget, derefter deltager i selve afgørelsen ved, at pågældende underskriver afslaget fra visitationsudvalget.

...

Direktoratet mener ikke, at der på baggrund af det i sagen oplyste er tale om inhabilitet jf. sagsbehandlingslovens § 3, idet K Kommunes oplysning om, at sagsbehandleren ikke deltog i sagens afgørelse, lægges til grund til trods for sagsbehandlerens underskrift på afslaget.

Direktoratet skal samtidig henstille, at K Kommune i sin sagsbehandling sikrer, at der ikke kan opstå tvivl om en medarbejders habilitet.

..."

Jeg skrev herefter således til kommunen den 8. december 1998:

“Jeg modtog den 29. september 1998 kopi af Direktoratet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Offentlige Arbejders brev til kommunen af 28. september 1998, hvori direktoratet som tilsynsmyndighed for kommunerne i sociale sager, giver udtryk for sin opfattelse af A's klage, således som den er affattet i brev af 28. april 1997 til mig.

Det er min opfattelse at de dele af klagen, som direktoratet har sammenfattet under betegnelsen “Klager over sagens oplysning”, også gør det relevant, at jeg vurderer, om A har været partshørt jf. sagsbehandlingslovens § 19 eller på ulovbestemt grundlag i forbindelse med de kommunale myndigheders behandling af ansøgningen om overflytning af plejesønnen fra fritidshjemmet “F1” til fritidshjemmet “F2”.

Jeg skal derfor anmode kommunen om at redegøre for, hvorvidt der har været foretaget partshøring af A under de kommunale myndigheders behandling af ansøgningen.

Såfremt kommunen er af den opfattelse at partshøring har fundet sted, anmodes kommunen samtidig om at redegøre for, hvorledes partshøring er sket.

Såfremt kommunen er af den opfattelse, at partshøring ikke har fundet sted, anmodes kommunen om at redegøre for årsagen hertil.

Den del af klagen, som af direktoratet betegnes som “Klage over inhabilitet”, giver mig supplerende anledning til at undersøge de administrative klageveje som kommunen har vejledt A om.

Jeg skal således anmode kommunen om at redegøre for årsagen til, at kommunens visitationsgruppe i sit afslag af 11. januar 1996 til A har angivet det sociale udvalg og ikke kommunalbestyrelsen som første klageinstans.

Når jeg har modtaget kommunens svar, vil jeg tage endelig stilling til min opfattelse af sagen.”

Den 26. januar 1999, 13. juli 1999 og den 6. oktober 1999 bragte jeg sagen i erindring.

Den 12. oktober 1999 svarede kommunen følgende:

“Under henvisning til Deres brev af 8. december 1998 samt 6. oktober 1999 skal socialforvaltningen indledningsvis dybt beklage den sene besvarelse.

Forvaltningen har opdelt Deres henvendelse i to spørgsmål:

1. Har A været partshørt jfr. Sagsbehandlingslovens § 19 eller på ulovbestemt grundlag i forbindelse med kommunens behandling af ansøgningen om overflytning af plejesønnen fra fritidshjemmet “F1” til fritidshjemmet “F2”.

2. En undersøgelse af årsagen til, at kommunens visitationsgruppe i sit afslag af 11. januar 1996 til A har angivet det sociale udvalg og ikke kommunalbestyrelsen som første klageinstans.

Ad 1.

A har ikke været partshørt jfr. Sagsbehandlingslovens § 19 eller på ulovbestemt grundlag i forbindelse med ansøgningen om overflytning af plejesønnen. Dette på baggrund af, kommunen ikke har været i besiddelse af oplysninger i sagen, som ikke også var bekendt for A. Der har derfor, efter kommunens opfattelse, ikke været baggrund for partshøring.

Ad 2.

Når kommunens visitationsgruppe i sit afslag af 11. januar 1996 til A har angivet det sociale udvalg som første klageinstans, skete dette med baggrund i Socialdirektoratets cirkulære nr. 129 af 11. december 1978 om børns optagelse i kommunale daginstitutioner/dagplejere, punkt 11.”

Jeg har ved min behandling af sagen lagt følgende forløb til grund:

A søgte den 21. september 1995 kommunens visitationsudvalg om plads til parrets plejesøn i fritidshjemmet F2 i stedet for i fritidshjemmet F1.

Ansøgningen var begrundet i, at plejesønnen efter parrets opfattelse kunne tilbydes bedre fysiske rammer og flere aktiviteter i fritidshjemmet F2 end i fritidshjemmet F1.

Samme dag anmodede kommunens socialforvaltning fritidshjemmet F1 om en rapport om plejesønnen, idet forvaltningen anførte:

“Da X har en støtteperson 20 timer ugentligt anmoder vi om en rapport om X. I rapporten må meget medtages X’ personlige forhold samt forhold til venner, endvidere en vurdering af hans problemer samt nogle forslag til hvorledes disse kan løses.

Til slut kan vi orientere om, at plejefamilien har planer om at søge om en omplacering af X, hvad angår fritidshjem, så vi vil gerne have Jeres synspunkt desangående.”

Den 2. oktober 1995 afgav F1 en udtalelse indeholdende oplysninger om:

“X’ start på fritidshjemmet”, “Barnets hygiejne”, “Spisning i fritidshjemmet”, “Barnets forhold til voksne”, “Barnets forhold til andre børn”, “Barnets udvikling i forhold til jævnaldrende” og “Barnets tankegang”.

Udtalelsen indeholder desuden følgende indstilling:

“Fritidshjemmet F1 mener, at han ikke bør skifte fritidshjemsplads, det vil sige, at han ikke bør komme på en anden fritidshjem, idet et barn i udvikling, og har en fast plejefamilie ikke har godt af at blive kostet rundt fra fritidshjem til et andet, så hvorfor skal barnet, der har det trygt, så flyttes til et andet.

Det plejeforældre begrundet ønskeflytning til en anden fritidshjem, er at de mener han er for stor i forhold til de andre børn, men det vi mener er, at han i lighed med sin tryghed er stolt over, at han er den ældste, da han i sin opvækst ikke har meget at være stolt over, når vi ser tilbage til hans udvikling.

Under samtale med plejeforældrene forstod vi, at de mente at finde det bedst længer med koloniophold fra Fritidshjemmet F2, og vi spurgte dem derfor om, de ikke havde søgt familieplejeafsnittet om aflastning. De svarede med, at de ellers ikke har noget imod F1.”

Det fremgår herefter af et partsindlæg af 9. november 1995 fra A, at de var bekendt med ovennævnte udtalelse fra F1.

Der foreligger dernæst en indstilling 12. november 1995 fra familieplejekontoret til visitationsudvalget for daginstitutionspladser, hvoraf det fremgår:

“Ansøgningen er indgivet af plejeforældrene ... Disse har haft X i pleje i snart 3 år.

Før den tid har X flyttet en del rundt både fra børnehjem og flere plejefamilier, ligesom han har gået på flere skoler her i K.

I forbindelse med ansøgningen har plejeforældrene skrevet to skrivelser:

1 dateret den 21.9.95 og 2 dateret den 9.11.95.

I forbindelse med ansøgningen har Socialforvaltningen bedt om hjælp hos pædagogisk konsulent og P har undersøgt forholdene omkring X og indgivet sin indstilling. Den vedlægges også.

Fritidshjemmet “F1” er ligeledes efter anmodning fremkommet med en rapport, der dels beskriver X’ forløb i “F1” og ender op med en indstilling til det ansøgte.

Fredag den 10.11.95 blev der afholdt et møde hvori deltog: plejeforældrene, pæd. konsulent P, fritidshjemets leder ... og afdelingsleder ... og ut. På mødet blev gennemgået indholdet af den undersøgelse og konklusionen som P har stået for.

På baggrund af de foreliggende oplysninger, er det min vurdering, at X er en sårbar dreng, som kan have god gavn af et år mere i fritidshjem, og at en evt. flytning

tidligst skal ske ifm sommerferien, som en planlagt proces, og ikke en hurtig flytning, idet det er vigtigt, at det bliver en flytning over tid.”

Den indstilling fra kommunens pædagogiske konsulent, der henvistes til, og som, uklart af hvilken årsag, var dateret 15. november 1995, indeholder følgende:

“... ”

På baggrund af en henvendelse fra familieplejeafs. om sagen har jeg været i fritidshjemmet F1 og i fritidshjemmet F2.

Der var en række spørgsmål, som jeg mente havde interesse for den endelige indstilling til den ønskede overflytning. Følgende spørgsmål blev stillet til lederen af F1:

A) ... L) ...

Svarene på spørgsmålene dannede et godt billede af, at han trives godt i F1 nu, hvor han sammen med en anden dreng er ældst blandt børn. Han er bevidst om sin rolle, som den ældste i gruppen nu, hvor han ellers havde måttet købe sig til det før. Han har to yngre og dansktalende ynglingslegekammerater, som er piger, og hvor han virker at have det godt. Han formulerer sig sprogligt godt og forståeligt på både grønlandsk og dansk. Hans afvigelse fra andre børn er ikke så mærkbar, men han har behov for konstant opmærksomhed. Han bliver tilbudt planlagte aktiviteter på lige fod med de andre og indgår i dem. Hans forhold til personalet er positivt, og har en slags samhørighedsfølelse med lederen, som er fra samme by som ham. Han har før i tiden måttet købe sig til sin popularitet, men det er slut med det nu. Når han vil bekræftes i sine synspunkter henvender han sig til den anden dreng, som er på samme alder som han.

Han har været med på koloniophold med de andre. F1 arrangerer koloni hver sommer.

Personalet har en god kontakt med plejeforældrene, hvor de snakker sammen en gang om måneden. Kontakten mellem lederen og plejeforældrene er lidt ændret på det sidste, efter at der har været en samtale med plejefaderen, hvor lederen gjorde opmærksom på deres fælles opgave med støtte omkring barnets følelsesmæssige forhold.

Jeg har den opfattelse, at barnet trives godt og vant i fritidshjemmet, hvor han har fundet sig til rette.

Opfattelsen gør, at en eventuel overflytning til en anden institution vil være tvivlsom, set ud fra hans tiltrængte stabilitet i sin udvikling.

Da jeg besøgte fritidshjemmet F2, hvor der er 80 børn, og hvor der er flere støttekrævende børn, er det min vurdering, at institutionsskift vil blive overvældende for barnet, hvor han må starte med at tilpasse sig forfra.

Det er min opfattelse, at det er bedst, at han bliver i F1.

Vedr. ansøgning om dispensation af hans ophold i fritidshjem efter det 14. år, mener jeg, at det vil være bedst at tage stilling til det på et senere tidspunkt, evt. i marts/96, da der kan ske mærkbare ændringer i hans udvikling.”

Notatet indeholdt desuden en håndskreven påtegning fra den pædagogiske konsulent om, at lederen og afdelingslederen på F2 ikke havde kunnet træffes under konsulentens besøg.

A skrev den 17. december 1995 et partsindlæg til visitationsudvalget, hvori de blandt andet kommenterede notatet fra kommunens pædagogiske konsulent.

Den 10. januar 1996 holdt visitationsudvalget møde om sagen og besluttede at afslå ansøgningen.

Det hedder om afgørelsesgrundlaget i den pædagogiske konsulents indstilling til udvalget:

“Henvendelsen her er fra plejefamilieafsnittet og har været under sagsbehandling gennem længere tid.

Plejefamilien har første gang rettet skriftlig henvendelse den 21.09.95, næste gang 09.11.95, og for tredje gang i 17.12.95.

I forbindelse med ansøgningen, har Fritidshjemmet F1 skrevet, pædagogisk-konsulent P har skrevet samt har der været ført adskillige samtaler.

Inden afgørelse er det vigtigt at der laves et forkortet forklaring af brevene, dette vil blive gjort under mødet.

Den første henvendelse fra plejeforældrene var fra den 12.11.95 og den sidste fra 19.12.95.”

Visitationsudvalget meddelte sin afgørelse i et brev af 11. januar 1996.

Det fremgår af brevet, at afgørelsen kan påklages til det sociale udvalg inden for 4 uger.

A klagede herefter den 30. januar 1996 til det sociale udvalg.

Det sociale udvalg meddelte den 9. februar 1996 sin afgørelse til A med vejledning om klageadgang til kommunalbestyrelsen inden for 4 uger.

A klagede den 4. marts 1996 til kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen meddelte den 1. april 1996 sin afgørelse til A med vejledning om klageadgang til Det Sociale Ankenævn inden for 4 uger.

Jeg udtalte herefter:

“Jeg bemærker til spørgsmålet om overholdelse af partshøringsreglerne:

Efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, må der ikke træffes afgørelse i en forvaltningssag, hvis en part i sagen ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Dette gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

I den foreliggende sag, har K kommunes sociale myndigheder truffet afgørelse på grundlag af dels parternes egne henvendelser i sagen og dels et notat udarbejdet af fritidshjemmet F1 og et notat udarbejdet af kommunens pædagogiske konsulent efter besøg på fritidshjemmet F1 og på fritidshjemmet F2, hvor A søgte deres plejesøn overflyttet til.

Kommunen har til mig oplyst, at der ikke er sket partshøring i sagen, fordi kommunen, har lagt vægt på, at A var i besiddelse af de faktiske oplysninger, som kommunen traf afgørelse ud fra.

Jeg finder for det første anledning til at fremsætte nogle betragtninger om, hvilke typer af oplysninger, der skal partshøres over.

Pligten til partshøring omfatter oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, såfremt oplysningerne er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Det er således ikke afgørende, om en oplysning i sig selv må betragtes som faktisk eller ej, men det afgørende er derimod, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling.

Afgørende er, sagt med andre ord, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder.

Partshøringspligten vil derfor efter omstændighederne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse.

Udtalelser fra sagkyndige, der har afgivet vurderinger af forhold, som skal indgå i grundlaget for afgørelsen, er således omfattet af partshøringspligten.

Omvendt vil vurderinger og indstillinger til en sags afgørelse, som er fremkommet fra den kompetente myndigheds egne medarbejdere, derimod normalt ikke være omfattet af partshøringspligten.

I denne sag er de to notater, som har dannet grundlag for afgørelsen, afgivet af kommunens egne medarbejdere.

Der er ikke tvivl om, at de to notater i væsentlig grad indeholder kommunens egen vurdering af behovet for, at plejesønnen får plads på et andet fritidshjem, og dermed for så vidt ikke giver anledning til partshøring.

Der er dog samtidig tale om, at notaterne er udarbejdet med henblik på at tilvejebringe bevismæssig klarhed i sagen, idet de oplysninger, vurderingerne i notaterne bygger på, ikke kan siges at være oplysninger, som allerede har foreligget i sagen, men der er tale om en evaluering af faktisk forvaltningsvirksomhed over et længere forløb, som ikke særskilt har været noteret ned til brug for en sagsbehandling. Notaterne indeholder således reelt set nye oplysninger.

Der er derfor efter min opfattelse tale om, at notaterne efter deres indhold og beskrivelse af plejesønnens ophold på fritidshjemmet F1, har været af så væsentlig betydning for visitationsudvalgets bevismæssige grundlag for den trufne afgørelse, at der har foreligget pligt til partshøring over notaterne i det omfang, betingelserne for partshøring i øvrigt har foreligget.

Der foreligger pligt til at foretage partshøring, hvis oplysningerne er til ugunst for en part i sagen, og parten ikke er bekendt med oplysningerne.

Kommunen har i den foreliggende sag henholdt sig til, at partshøring ikke var fornøden, da A var bekendt med oplysningerne.

Jeg bemærker hertil, at for så vidt angår udtalelsen af 2. oktober 1995 fra fritidshjemmet F1, foreligger det alene oplyst, at A i partsindlægget af 9. november 1995 oplyste, at de var bekendt med notatet.

Sammenholdt med kommunens oplysninger til mig om, at der ikke er foretaget partshøring, må jeg gå ud fra, at A ikke i forbindelse med, at de fik notatet udleveret, blev orienteret om deres ret til at kommentere det og om, at notatet ville indgå i kommunens bedømmelsesgrundlag.

Jeg bemærker hertil særligt, at det forhold, at en myndighed har givet en part mulighed for at blive bekendt med de pågældende oplysninger ikke i sig selv fritager for pligten til at foretage partshøring.

Myndigheden kan alene undgå at foretage partshøring, hvis den kan gå ud fra, at den pågældende part også er klar over, at de foreliggende oplysninger vil indgå i afgørelsesgrundlaget til ugunst for parten.

Det er derfor min opfattelse, at kommunen ikke har levet op til sin pligt til at partshøre A over notatet af 2. oktober 1995 fra fritidshjemmet, idet kommunen ved notatets udlevering til A burde have gjort dem bekendt med, at notatet ville indgå i den videre sagsbehandling, og samtidig have gjort dem bekendt med deres adgang til at udtale sig til notatets indhold, jf. sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1.

For så vidt angår notatet fra kommunens pædagogiske konsulent, er det tilsvarende min opfattelse, partshøringspligten ikke er overholdt blot ved, at A på et møde blev orienteret om notatets indhold, og efterfølgende fik det udleveret.

Jeg finder den manglende overholdelse af partshøringsreglerne kritisabel, men jeg foretager mig dog, henset til det senere forløb af sagen, ikke yderligere i den anledning.

Til kommunens klagevejledning i sagen udtaler jeg:

Kommunens visitationsgruppe traf afgørelse i sagen med henvisning til Arbejds- og Socialdirektoratets cirkulære nr. 129 af 11. december 1978.

I cirkulæret hedder det:

“1. Kommunalbestyrelsen nedsætter en visitationsgruppe bestående af
-en daginstitutionsmedarbejder ...
-en repræsentant for forældrene ...
-to medlemmer udpeget af det sociale udvalg, hvoraf det ene skal være medlem af det sociale udvalg.

...

11. Barnets forsørgere kan indanke visitationsgruppens afgørelse for det sociale udvalg. Det sociale udvalgs afgørelse kan ifølge §§ 31, 32, og 33 i landsrådsvedtægten om børne- og ungdomsforsorg ankes til kommunalbestyrelsen, hvis afgørelse kan ankes til arbejds- og socialdirektionen.”

Cirkulæret er udstedt med hjemmel i landsrådsvedtægt af 19. februar 1975 om børne- og ungdomsforsorg i Grønland § 38.

I denne bestemmelse hedder det:

“§ 38. Daginstitutioner for børn og unge kan oprettes og drives af kommunen.
Stk. 2. Arbejds- og socialdirektionen fastsætter retningslinier for institutionernes oprettelse, ledelse og drift.”

Der findes ikke i landsrådsvedtægten forarbejder bemærkninger til bestemmelsen.

Der rejser sig herefter spørgsmålet, om cirkulærets hjemmel for så vidt angår klagebestemmelsen i § 38.

Landsrådsvedtægten indeholder følgende regler om myndighedsopdeling og klageadgang:

“§ 2. Børne- og ungdomsforsorgen varetages inden for hver kommune af kommunalbestyrelsen og et af kommunalbestyrelsen i henhold til § 7 i landsrådsvedtægten af 19. februar 1975 om hjælp fra det offentlige nedsat socialt udvalg.

...
 § 31. Beslutninger truffet af det sociale udvalg kan indbringes for kommunalbestyrelsen.

...”
 Forarbejderne til landsrådsvedtægten omtaler ikke hjemmel til yderligere myndighedsopdeling.

Derfor er det min opfattelse, at den i cirkulæret omtalte visitationsgruppe er udtryk for intern delegation af socialudvalgets opgaver.

Når en afgørelse træffes efter intern delegation, træffes den på myndighedens vegne, og en regel om klageadgang inden for myndigheden er derfor en regel om ret til genbehandling af sagen, i forvaltningsretlig sprogbrug betegnet remonstration.

Pligt til remonstration forud for udnyttelse af rekurs kræver lovhjemmel, idet en sådan regel indebærer, at den retssikkerhedsgaranti, som rekurs er udtryk for, udskydes.

Der er således tale om, at cirkulæret for så vidt angår klagereglerne ikke har haft hjemmel i landsrådsvedtægten, men at visitationsgruppens afgørelser har kunnet påklages til kommunalbestyrelsen, jf. landsrådsvedtægten § 31.

Ved landstingsforordning nr. 8 af 10. oktober 1979 om socialvæsenets styrelse og organisation § 6 blev den ansvarlige myndighed for den daglige forvaltning af kommunens sociale anliggender henlagt til et socialudvalg (eventuelt byggerådet) med rekurs til kommunalbestyrelsen efter landstingsforordningens § 7.

Af forarbejderne til § 6 fremgår det, at den eksisterende myndighedsopdeling som udgangspunkt skulle videreføres, og at henlæggelse af afgørelseskompetence i sociale sager til andre myndigheder krævede lovhjemmel.

Efter den i dag gældende landstingsforordning, landstingsforordning nr. 9 af 30. oktober 1998, som afløste landstingsforordningen fra 1979, er der alene et enkelt kommunalt afgørelsesniveau i sociale sager.

Jeg må derfor konkludere, at kommunens vejledning om adgang til at påklage visitationsudvalgets afgørelse til socialudvalget har været ukorrekt.

Jeg har samtidig ved særskilt brev gjort Direktoratet for Sociale Anliggender opmærksom på, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11, at regler om klageadgang, som stifter ret for borgerne, skal optages i en bekendtgørelse eller i selve loven.

Til A's klage over inhabilitet anfører jeg herefter:

Efter sagsbehandlingslovens § 3, stk. 1, nr. 4, er den, der virker inden for den offentlige forvaltning inhabil i en bestemt sag, hvis sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed

har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår.

Kommunens sagsbehandling frem til sagens afgørelse i socialudvalget den 9. februar 1996 er foregået inden for samme myndighed, idet visitationsudvalgets og de administrative forvaltningsafsnit, som har været inddraget i sagsbehandlingen, har handlet på socialudvalgets vegne.

Det forhold, at en offentligt ansat behandler en sag i flere sammenhænge inden for samme myndighed indebærer i almindelighed ikke inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 4.

Jeg har herefter ikke grundlag for at antage, at der har foreligget inhabilitet efter sagsbehandlingslovens § 3, stk. 1, nr. 4, hos visitationsudvalget og socialudvalget.

Efter sagsbehandlingslovens § 3, stk. 1, nr. 5, foreligger der endvidere inhabilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes habilitet.

Jeg bemærker i tilknytning hertil, at klagen specifikt angår det forhold, at kommunens pædagogiske konsulent på et tidligt tidspunkt i sagsbehandlingen har afgivet et notat om sin opfattelse af A's ansøgning, og at konsulenten har underskrevet brevet til A om visitationsudvalgets afgørelse i sagen.

Det foreligger endvidere oplyst, at konsulenten har udarbejdet indstillingen til visitationsudvalget.

Det antages, at inhabilitet efter sagsbehandlingslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kan foreligge, hvis en forvaltningsperson, som skal træffe afgørelse i en sag, under en tidligere fase af sagens behandling og i en anden sammenhæng har beskæftiget sig indgående med sagen, og afgivet en indstilling om sagens afgørelse.

Det er i den foreliggende sag oplyst i forbindelse med Direktoratet for Sociale Anliggenders behandling af sagen som tilsynsmyndighed, jf. direktoratets afgørelse af 28. september 1998, at kommunens pædagogiske konsulent, som har underskrevet visitationsudvalgets afslag, ikke deltog i visitationsudvalgets afgørelse af sagen.

Jeg er derfor enig med direktoratet i, at den pågældende medarbejder ikke har været inhabil ved at skrive under på meddelelsen om visitationsudvalgets afslag.

Det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at forvaltningsmyndighederne bør optræde på en måde som er egnet til at styrke tillidsforholdet til borgerne.

Dette indebærer blandt andet, at myndighederne i deres korrespondance med borgerne skal bestræbe sig på at undgå situationer, som kan give borgerne anledning til tvivl om forvaltningspersonnellets habilitet.

Jeg kan derfor også tilslutte mig direktoratets henstilling til kommunen herom, idet jeg samtidig må anse det for uheldigt, at den pædagogiske kon-

sulent var medunderskriver af meddelelsen om visitationsudvalgets afgørelse.

Om forløbet af min sagsbehandling finder jeg særskilt anledning til påpege, at de myndigheder, som min virksomhed omfatter, efter Ombudsmandslovens § 7, stk. 1, har pligt til at meddele mig de oplysninger med videre, jeg i mit hvervs medfør forlanger.

Jeg finder det derfor meget beklageligt, at jeg tre gange måtte erindre kommunen om min anmodning af 8. december 1998 om yderligere oplysninger, inden jeg modtog svar.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen.”

Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked meddelte mig efterfølgende, at direktoratet var enig med mig i, at klagereglerne i cirkulære nr. 129 af 11. december 1978 savnede hjemmel, og at direktoratet herefter ville tage initiativ til at udarbejde en bekendtgørelse på området i overensstemmelse med den gældende landstingsforordning om socialvæsenets styrelse og organisation.